



Liikenneinfrastruktuurin rahoittamisen kansainvälisiä käytäntöjä

Tuomo Suvanto

23.11.2017



Yleistä

- Valtioiden mahdollisuudet rahoittaa liikenneinvestointeja ovat vähentyneet. Tämä on johtanut tarpeeseen tehostaa toimintaa sekä etsiä uusia investointien rahoitusmalleja.
- Liikenneinfrastruktuurin korjausvelka yleinen ilmiö maailmalla
- Historialliset kehitystrendit:
 - Liikenneverkot yksityisessä sekä kuntien omistuksessa ja rahoituksessa 1900-luvun alkuun asti
 - Valtio liikenneverkkojen omistajaksi ja rahoittajaksi 1900-luvun alkupuolella
 - Yksityistä rahoitusta liikenneverkon rakentamiseen 1980-luvulta
 - Käyttäjärahoituksen lisääntyminen 2000-luku



Tarkastelukohteena pääasiassa tieverkko

- Valtion talousarviorahoitus muodostaa selvästi yleisimmän tavan rahoittaa liikenneinvestointeja kaikissa maissa.
- **Lentoliikenteen** infrastruktuurin eli lentoasemien rahoittaminen on kaikkialla pääasiassa liiketoimintaa. Vastaavasti **satamat** ovat pääsääntöisesti liiketoimintaa. **Meriväylien** rakentaminen rahoitetaan yleensä valtion varoin paitsi maissa, joissa satamaan johtavat meriväylät ovat satamien vastuulla. **Rataverkon** rahoitus on Euroopan unionissa säädeltyä ja koostuu pieneltä osalta rautatieyhtiöiltä perittävistä maksuista sekä suurelta osin valtion talousarviorahoituksesta.
- Rahoitusmallien kannalta katsottuna eniten eroavaisuuksia eri maiden välillä on tieverkon investointien rahoittamisessa. **Tämän takia tässä keskitytään erityisesti käsittelemään tieverkon erilaisia rahoitusmalleja.**



Käsitteitä

- **PPP** (Public Private Partnership, elinkaarimalli)
 - PPP-mallissa palveluntuottaja (esim. tieyhtiö) rahoittaa, suunnittelee, toteuttaa ja kunnossapitää hankkeen sopimuksen mukaisen ajan (esim. 25 vuotta). Palvelun tuottamisesta valtio maksaa tieyhtiöille vuotuista palvelumaksua (tai tieyhtiö perii käyttäjämaksuja).
- **Konsessioperiaate**
 - Valtio myöntää yksityisille yrityksille tai julkisen ja yksityisen sektorin yhteisyriykselle luvan rakentaa, rahoittaa ja operoida moottoritietä sekä periä maksua tien käytöstä. Valtio puolestaan perii maksun tieyhtiöltä.
- **Investoinnin rahoittaminen ≠ investoinnin maksaminen**
- Vaikka hanke rahoitettaisiin yksityisellä pääomalla, tulee jonkun kuitenkin maksaa pääomakustannukset.
- Käytännössä on väistämätöntä, että lopulta joko veronmaksajat tai väylän käyttäjät tai näiden yhdistelmä maksavat pääomakustannukset. Tämä on fakta, jota ei voida kiertää, vaikka käytettäisiin "innovatiivisia rahoitusmalleja". Ainoa poikkeus on, jos hyötyjä maksaa.



Pohjoismaat 1/2

- **Ruotsissa** valtion talousarvio on liikenneinvestointien päärahoituslähde. Täydentäviä rahoitusmalleja ovat yhteisrahoitus (kunnat), valtion sisäinen lainamalli (nykyisin vain käyttäjämaksuhankkeisiin) ja käyttäjämaksut. PPP-malli harvinainen (vain Arlandabanan).
- Käyttäjämaksut Juutinrauman ja Svinesundin silloilla sekä Tukholman ja Göteborgin ruuhkamaksut. Maksut veroja, mutta niillä rahoitetaan Tukholmassa metroa ja kehätietä. Göteborgissa maksutulot osa isoa alueellista investointipakettia.
- **Tanskassa** valtion talousarviorahoitusta täydentää vuonna 2009 perustettu liikenneinfrastruktuurirahasto ja erillinen vuonna 2013 perustettu junarahasto (eivät budjetin ulkopuolisia). Käyttäjämaksut Juutinrauman sillalla.
- Tanska on rakentamassa tunnelia Tanskan ja Saksan välille (Femern-tunneli 7,3 mrd. €). Tunneli tulee olemaan käyttäjärahoitteinen eli tunnelin käyttäjät maksavat sen. Hanke toteutetaan PPP-hankkeena. Tanskan valtio takaa projektiyhtiön lainat, jolloin rahoituskustannukset saadaan alhaisemmiksi.



Pohjoismaat 2/2

- **Norjassa** valtion talousarvio tärkeä rahoituslähde, mutta sitä täydentävät alueellinen rahoitus (maakunnat) ja käyttäjärahoitus (noin 40 % tiehankkeiden investointikustannuksista katetaan käyttäjärahoituksella).
- Alueilla oikeus esittää tiemaksuja osana hankkeen rahoitusta (50 %). Parlamentti hyväksyy jokaisen hankkeen. Maksua (ei vero) peritään 15 vuotta eli kunnes hanke maksettu. Alueen osuus eli käyttäjämaksuosuus rahoitetaan lainalla ja maksetaan maksuilla. Täten budjettirahaa menee vähemmän. Käyttäjämaksujen perimisestä vastaa alueellinen yhtiö (viranomaisten perustama).
- Norjassa noin 70 maksullista tie- ja kaupunkihanketta. Maksutulot yli 700 milj. €/v.
- Isot tiehankkeet toteutetaan Norjassa pääsääntöisesti PPP-hankkeina.
- PPP-mallia on kehitetty siten, että tulevissa PPP-hankkeissa Norjan valtio maksaa tiehankkeen valmistuttua tieyhtiölle noin puolet investointikustannuksista. Tällä tavoin tieyhtiön rahoituskulut alenevat merkittävästi. Näihin hankkeisiin liittyvät aina myös käyttäjämaksut, joilla katetaan osa investointikustannuksista.
- Vuoden 2016 alusta lähtien Norjassa aloitti Nye Veier -niminen valtion täysin omistama tieyhtiö. Sen tehtävänä on suunnitella, rakentaa ja ylläpitää tiettyjä pääteitä. Aluksi yhtiö sai vastuulleen seitsemän tietä. Nye Veier rahoittaa toimintansa valtion talousarviorahoituksella sekä tiemaksuilla. Norjan valtio tulee antamaan yhtiölle n. 520 miljoonan euron vuosittaisen rahoituksen.



Itävalta

- Tieyhtiö ASFINAG (perustettu 1982). **Itävallan** liittovaltion täysin omistama osakeyhtiö, joka vastaa liittovaltion teiden (moottoritiet ja valtatie) rahoittamisesta, kehittämisestä ja ylläpidosta sekä tietullien keräämisestä.
- Tieverkon pituus 2 200 km. Itävallan muu tieverkko 103 000 km. ASFINAGin osuus noin 2 %.
- ASFINAG on sikäli poikkeuksellinen tieverkkoyhtiö, että se ei saa rahoitusta lainkaan valtion talousarviosta. ASFINAGin toiminta rahoitetaan tietullimaksuilla ja sen tytäryhtiöiden palveluiden tuotoilla. Tiemaksutulot (raskas liikenne km-maksu, henkilöautot vinjetti) vuonna 2016 yhteensä 1,9 mrd. € Investoinnit uusiin projekteihin 530 milj. €, ylläpitoon 470 milj. €, muut investoinnit 200 milj. €
- ASFINAGin tekemiä investointeja rahoitetaan myös rahoitusmarkkinoilta kerätyllä pääomalla eli lainarahalla. Itävallan liittotasavalta takaa näitä lainoja, mikä alentaa ASFINAGin rahoituskustannuksia. ASFINAGin taloudellista toimintaa ja sen valvontaa sääntelee asiasta annettu laki.
- Tiemaksujen tason määrittää Itävallan liikenneministeriö, tietullitulot käytetään kokonaan ASFINAGin verkkojen rakentamiseen ja ylläpitoon.
- Muu tieverkko rahoitetaan paikallisesti eli osavaltiot ja alueet (verovaroin).



Saksa

- Saksassa liittovaltio omistaa liittovaltion tiet ja osavaltiot ja alueet omansa.
- Liittovaltion tiet on rahoitettu valtion varoista eli talousarviosta sekä moottoriteiltä raskaalta liikenteeltä perittävistä tiemaksuista.
- Saksassa pitkän aikavälin tavoitteena on päästä verorahoituksesta kokonaan käyttäjärahoitukseen (ns. Pällmannin komitea 2000).
- Saksassa tehtiin vuoden 2016 alusta uudistus, jossa valtion kokonaan omistama yritys VIFG alkoi vastata liittovaltion teiden ylläpidosta, rakentamisesta sekä rahoittamisesta (moottoriteitä n. 13 000 km ja valtateitä 38 000 km, noin 8 % koko tieverkostosta). Yhtiö saa rahoituksen valtion talousarviosta (n. 4,2 mrd. €) sekä moottoriteiltä perityistä raskaan liikenteen tiemaksuista (n. 3,1 mrd. euroa, kokonaisrahoitus n. 7,3 mrd. €). Tiemaksujen suuruudesta päättää valtio, ei yhtiö. Tiemaksua laajennetaan valtateille ja henkilöautoihin (vinjetti). Yhtiöllä ei ole lainanotto-oikeutta.
- Lisäksi VIFG valmistelee, soveltaa ja hallinnoi PPP-mallilla toteutettuja hankkeita. Uusia PPP-hankkeita aloitetaan 11 kpl (myös kunnossapitoon). Mallia kehitetty, jotta institutionaalisia sijoittajia saataisiin mukaan (sallitaan joukkovelkakirjarahaus).

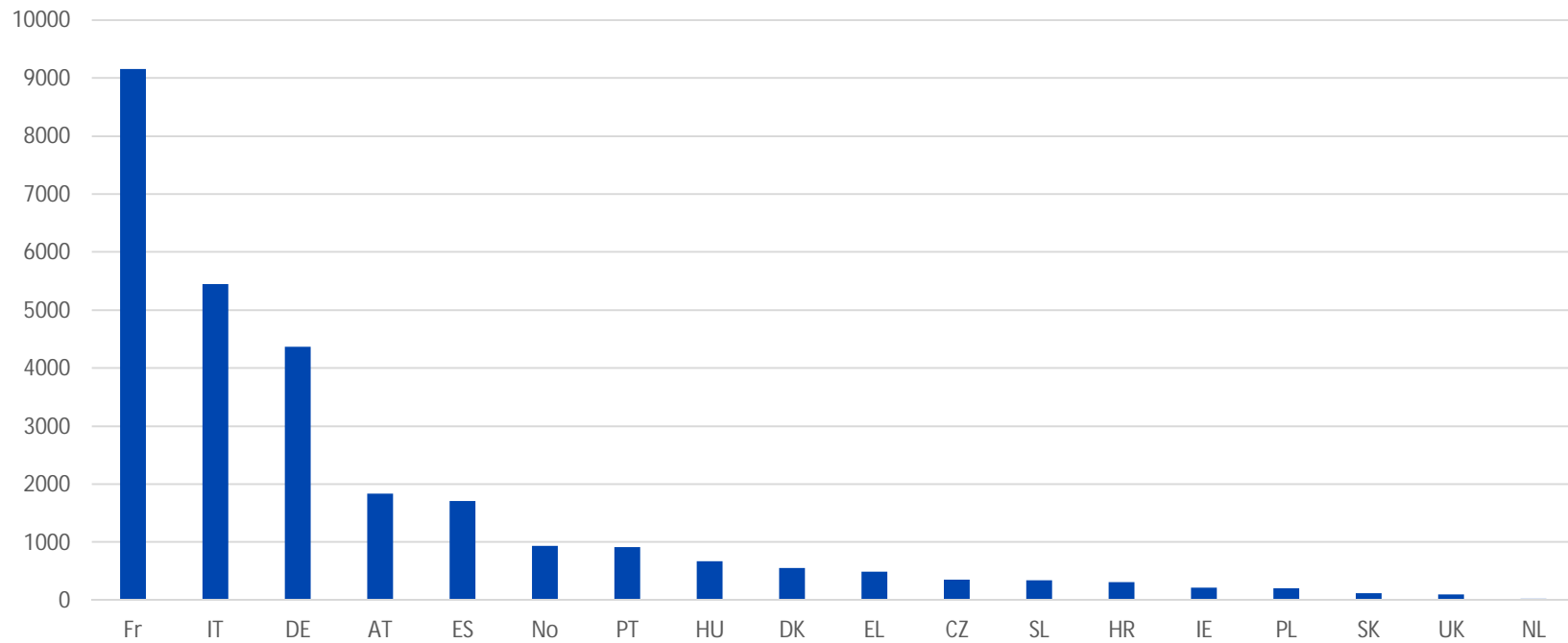


Konsessiomaat

- Eteläisessä Euroopassa (Espanja, Italia, Ranska) moottoriteitä rakennettu konsessioperiaatteella (esim. Ranskassa 75 % moottoritieverkostosta tulliteitä).
- Konsessiomaissa yhtiöt vastaavat tulliteistä ja valtio sekä alueet muista teistä. Valtiot perivät yhtiöiltä maksua, jolla katetaan osa muiden teiden kuluista - muuten rahoitus pääasiassa valtion talousarviosta.
- **Italiassa** kansallisesti merkittäviä teitä sekä moottoriteitä, joissa ei ole käytössä tietulleja, hallinnoi yksinoikeutetulla toimiluvalla valtion omistama julkinen yhtiö (ANAS). ANAS:n päätehtävänä on yleinen teiden ja moottoriteiden ylläpito ja huolto sekä uusien teiden ja moottoriteiden rakentaminen. Verkon pituus 25 000 km (10 % koko verkostosta)
- ANAS saa rahoituksensa useasta eri lähteestä. Italiassa toimivat tietulliyhtiöt (yli 20 kpl) joutuvat maksamaan ANAS:lle tietyn prosenttiosuuden teiden käyttäjiltä keräämistään tietullimaksuista ja ns. lisämaksua. Tulot tulli-yhtiöiltä 0,7 mrd. € ja valtiolta noin 2 mrd. €.
- Italian valtio vahvistaa ja myöntää investointeihin määrärahat vuosittain. Teiden ja moottoriteiden hallinnointia sekä niihin tehtäviä investointeja ohjaa pääasiassa Italian infrastruktuuri- ja liikenneministeriön ja ANAS:n välinen monivuotinen ohjelma.



Tiemaksutulot vuonna 2015 Euroopan maissa, milj. euroa





Muita Euroopan maita 1/2

- **Englannissa** vähän maksuteitä, Lontoon ruuhkamaksu, raskaan liikenteen vinjetti. Highway Agency yhtiöitettiin vuonna 2015 valtion kokonaan omistamaksi Highways England -yhtiöksi. Yhtiö vastaa Englannin moottoriteistä ja valtateistä (2 % Englannin maantieverkostosta, mutta liikenteestä yli puolet). Iso-Britannia on varmistanut yhtiön rahoituksen (16,8 mrd. euroa) vuoteen 2021. Rahoitus tulee valtion talousarviosta. Vuodesta 2020 lähtien yhtiö saa rahoituksen (6,7 mrd. €/v) vuonna 2017 perustetusta tierahastosta, joka saa puolestaan varansa uudesta ajoneuvoverosta (157 €/v./auto), jota alettiin periä uusilta autoilta 1.4.2017 lähtien.
- **Hollannissa** käytössä infrastruktuurirahasto (osa valtion budjettia), josta rahoitetaan liikenneinvestointihankkeita. Infrastruktuurirahasto saa varansa Hollannin maakaasun myyntituloista.
- **Unkarissa** valtion omistama voittoa tavoittelematon tieyhtiö PLC vastaa päätieverkon (31 000 km, noin 15 % verkosta) ylläpidosta. Valtio rahoittaa, km-maksu raskaalle liikenteelle, henkilöautoille vinjetti.



Muita Euroopan maita 2/2

- **Puolassa** liikenneverkkoja rahoitus monesta lähteestä: talousarviosta, osa moottoriteistä konsessioteitä, osa tavallisia tulliteitä
- Erikoisuus on, että suurin osa liikenneverkon rahoituksen hankkimisesta on keskitetty Puolan valtion omistamalle pankille BGK (Bank Gospodarstwa Krajowego)
- BGK:lla sekä tierahasto että ratarahasto (myös muita rahastoja: asuminen jne.)
- Polttoaineverotuloista tuloutetaan 80 % tierahastoon ja 20 % ratarahastoon
- Muu rahoitus: joukkovelkakirjat, tietullitulot, EU-avustukset, EIB-lainat yms. BGK-pankin kautta
- Rahojen käytön suunnittelusta ja päätöksistä vastaa liikenneministeriö (hallitus hyväksyy rahoitussuunnitelmat)



EU:n ehdotuksia

- Euroopan komissio haluaa edistää käyttäjämaksuja osana infrastruktuurin rahoitusta.
- Vinjettidirektiivin muutosehdotus sisältää mm.
 - mahdollisuuden periä maksua raskaan liikenteen lisäksi myös henkilöautoliikenteeltä (vinjetti)
 - mahdollisuuden periä maksua ulkoisista kustannuksista (lähipäästöt, melu)
 - mahdollisuuden periä ruuhkamaksua ja lisämaksuja
 - maksut CO₂-päästöjen mukaan porrastetusti



EU-rahoitus liikennehankkeisiin: TEN-T

- EU-rahoitusta kohdistetaan TEN-T-ydinverkkokäytäviin (Trans-European Network – Transport)
 - Suomessa tällä hetkellä vain ratayhteys Turku/Naantali–Vainikkala
- Rahoitusinstrumentti CEF eli Connecting Europe Facility, Verkojen Eurooppa
 - CEF Blending Call: omarahoitus lainana
 - Osassa hankkeita hyväksytään vain rahoitus, joka rakentuu EFSI:n tai National Promotional Bankin (NPB) myöntämän lainan ympärille
 - Suomessa NPB-pankkeja ovat Kuntarahoitus ja Finnvera
- Myös komissio tavoittelee muidenkin kuin suorien tukien käyttöä, esim. EFSI-takaus (EFSI=European Fund for Strategic Investments)



Euroopan ulkopuoliset maat

- Myös Euroopan ulkopuolisissa maissa tieverkon rahoituksen päälähde on valtion talousarvio.
- Ero Eurooppaan: verojen (erityisesti polttoaineverojen) korvamerkintä.
- Esim. USA, Brasilia, Kanada, Kiina, Israel, Uusi-Seelanti ja Etelä-Afrikka käyttävät polttoaineverotulot joko kokonaan tai osittain tieverkon ylläpitoon.
- USA:ssa liittovaltion rahoitus tulee Highway Trustista eli tierahastosta, saa tulonsa lähinnä polttoaineveroista ja muista liikenteeltä perityistä veroista. Tulot vähenevät autojen energiatehokkuuden lisääntyessä.
- Amerikkalainen tapa soveltaa PPP-mallia eroaa eurooppalaisesta siinä, että Yhdysvalloissa tieyhtiö kantaa yleensä koko riskin ja perii käyttäjiltä tienkäyttömaksuja. Täten valtio ei osallistu PPP-hankkeiden kustannusten kattamiseen.
- Presidentti Trump lupasi vaalikampanjansa aikana 1000 miljardia dollaria Yhdysvaltojen infrastruktuurin parantamiseen. Liittovaltio tulee lisäämään seuraavan 10 vuoden aikana 200 miljardia dollaria infrastruktuurin ylläpidon ja kehittämisen rahoittamiseen. Loput 800 miljardia dollaria on tarkoitus kerätä yksityiseltä sektorilta eli käytännössä toteuttaa PPP-hankkeina eli käyttäjärahoituksella.



Kiinnostus lisääntynyt hyötyjä maksaa -periaatteen soveltamiseen erityisesti kaupunkiseutujen raidehankkeisiin

- Liikennehankkeet parantavat työpaikkojen, asuntojen ja markkinoiden saavutettavuutta. Ihmiset ja yritykset ovat valmiita maksamaan parantuneesta saavutettavuudesta.
- Tämä heijastuu puolestaan maan arvoon, joka nousee. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että liikennehankkeet voivat nostaa maan arvoa jopa 30 %.
- Esimerkiksi Lontoon Cross Rail -hankkeessa Lontoo rahoittaa hankkeesta 30 % perimällä radan vaikutusalueen yrityksiltä erityistä ylimääräistä veroa (Supplementary Business Rate). Hankkeen kustannusarvio on 16,5 mrd. euroa.
- Vastaavasti Tukholmassa valtio, Tukholman kaupunki, maakunta ja viisi muuta kuntaa sopivat huhtikuussa 2017 raideinvestointeihin perustuvan joukkoliikenteen kehittämisestä, mikä puolestaan mahdollistaa 100 000 uuden asunnon rakentamisen. Osapuolet sopivat hankkeen kokonaisuudesta ja kustannusten (3 mrd. euroa) jakamisesta osapuolten kesken. Kunnat rahoittavat 0,6 mrd. euroa hankkeesta. Kuntien osuus perustuu arvioon maan arvon noususta.



Yhteenveto

- Liikenneväylien rahoitus perustuu kaikkialla samoihin elementteihin (budjettirahoitusta, käyttäjämaksuja, yksityistä rahoitusta), mutta eri tavalla painotettuna.
- Pääperiaate on, että liikenneväylien investointien ja kunnossapidon rahoitus perustuu **pitkän aikavälin suunnitelmaan**.
- Kansainvälinen käytäntö on, että **ensin tehdään poliittinen päätös** liikenneverkkojen tasosta ja **sen jälkeen varmistetaan rahoitus**.
- Useat maat priorisoivat nykyisin perusväylänpitoa. Perusväylänpidon rahoitus valtion talousarviosta.
- Tehostamishyötyjä haetaan monissa maissa yhtiöittämällä osa tieverkosta. Samassa yhteydessä varmistetaan yhtiöiden riittävä rahoitus.
- Selkeä trendi kohti käyttäjämaksujen ja hyötyjä maksaa -periaatteen käyttämistä osana hankkeiden rahoittamista.
- Yksityisrahoitusta haluttaisiin kaikkialla lisää mm. saamalla institutionaalisia sijoittajia (esim. eläkerahastoja) rahoittajiksi.